

Rolnummer 6924
Arrest nr. 168/2021 van 25 november 2021

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over de artikelen 1 en 2 van de wet van 8 juni 1972 « betreffende de havenarbeid », gesteld door het Hof van Cassatie.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en P. Nihoul, de rechters J.-P. Moerman, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne en D. Pieters, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter F. Daoût en emeritus rechter T. Merckx-Van Goey, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest van 16 april 2018, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 11 mei 2018, heeft het Hof van Cassatie de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de artikelen 1 en 2 van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang met artikel 23, tweede lid, van de Grondwet en de vrijheid van handel en nijverheid, in zoverre zij de verplichting voor de personen, instellingen of ondernemingen die in een havengebied activiteiten ontplooiën, om hiervoor een beroep te doen op erkende havenarbeiders, niet beperken tot het laden en lossen van schepen, maar die verplichting ook opleggen voor handelingen die ook buiten de havengebieden kunnen worden verricht ? ».

Bij tussenarrest nr. 94/2019 van 6 juni 2019, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 3 juni 2020, heeft het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie :

« 1. Dient artikel 49 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 56 van hetzelfde Verdrag, met de artikelen 15 en 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en met het gelijkheidsbeginsel, aldus te worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling die personen of ondernemingen die in een Belgisch havengebied activiteiten van havenarbeid in de zin van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid - waaronder activiteiten die vreemd zouden zijn aan het laden en lossen van schepen in strikte zin - wensen te verrichten, verplicht om enkel een beroep te doen op erkende havenarbeiders ?

2. Kan het Grondwettelijk Hof, indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, de gevolgen van de in het geding zijnde artikelen 1 en 2 van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid voorlopig handhaven teneinde rechtsonzekerheid en sociale onvrede te voorkomen en de wetgever in staat te stellen ze in overeenstemming te brengen met de uit het recht van de Europese Unie voortvloeiende verplichtingen ? ».

Bij arrest van 11 februari 2021 in de zaken C-407/19 en C-471/19 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie op de vragen geantwoord.

Bij beschikking van 17 maart 2021 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Merckx-Van Goey en P. Nihoul te hebben gehoord, beslist :

- de debatten te heropenen,
- de partijen uit te nodigen, in een uiterlijk op 19 april 2021 in te dienen aanvullende memorie, waarvan ze binnen dezelfde termijn een kopie laten toekomen aan de andere partijen, hun standpunt mee te delen over de weerslag van het voormelde arrest van het Hof van Justitie op de prejudiciële vraag,
- dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en

- dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 21 april 2021 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aanvullende memories zijn ingediend door :

- de nv « Middlegate Europe », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Lebbe, advocaat bij het Hof van Cassatie;

- de nv « Katoen Natie Bulk Terminals » en de nv « General Services Antwerp », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. E. Simons, advocaat bij de balie te Brussel;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. D. D'Hooghe, Mr. P. Wytinck en Mr. C. Mathieu, advocaten bij de balie te Brussel.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 21 april 2021 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

De nv « Middlegate Europe » is een transportbedrijf, met zetel te Zeebrugge, dat actief is in heel Europa. In het kader van het internationaal vervoer over de weg zetten haar werknemers met een « tugmaster » op de kade van de haven van Zeebrugge onder meer trailers klaar voor de verscheping naar het Verenigd Koninkrijk en Ierland.

Op 12 januari 2011 werd een werknemer die in het kader van een internationaal vervoer over de weg van Virton naar Bury (Verenigd Koninkrijk) met een « tugmaster » trailers op de kade van de haven van Zeebrugge klaarzette voor verscheping naar het Verenigd Koninkrijk onderworpen aan een controle door de politiediensten. De politiediensten stelden in het kader van die controle een proces-verbaal op tegen nv « Middlegate Europe » wegens een inbreuk op artikel 1 van de wet van 8 juni 1972 « betreffende de havenarbeid » (hierna : de Wet Havenarbeid), zijnde het verrichten van havenarbeid door een niet-erkende havenarbeider.

Bij beslissing van 17 januari 2013 werd haar een administratieve geldboete van 100 euro opgelegd, waartegen zij beroep heeft aangetekend bij de Arbeidsrechtbank te Gent, afdeling Brugge. Bij vonnis van 17 december 2014 heeft de Arbeidsrechtbank het beroep afgewezen als niet gegrond. Bij arrest van 3 november 2016 heeft het Arbeidshof te Gent het beroep tegen de uitspraak in eerste aanleg als niet gegrond afgewezen.

Vervolgens heeft zij een voorziening in cassatie ingesteld tegen het voormelde arrest. In die procedure voert zij aan dat de artikelen 1 en 2 van de Wet Havenarbeid strijdig zijn met de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet doordat zij de vrijheid van handel en nijverheid van ondernemingen miskennen. Zij verzoekt het verwijzende rechtscollege twee prejudiciële vragen aan het Hof voor te leggen.

Dit brengt het verwijzende rechtscollege ertoe de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag aan het Hof te stellen.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de aanvullende memories, ingediend na het op 11 februari 2021 door het Hof van Justitie gewezen arrest

A.1.1. De nv « Middlegate Europe » stelt dat uit het antwoord van het Hof van Justitie blijkt dat de wetgever inzake in een havengebied uit te voeren activiteiten, waaronder ook activiteiten die geen verband houden met het laden en lossen van schepen in strikte zin, in principe het beroep op erkende havenarbeiders kan opleggen. Zij merkt op dat, hoewel het Hof van Justitie oordeelt dat met betrekking tot in havengebied uit te voeren activiteiten, waaronder ook activiteiten die geen verband houden met het laden en lossen van schepen in strikte zin, *in principe* het beroep op erkende havenarbeiders kan worden opgelegd, dat Hof niet heeft gesteld dat dit voor iedere activiteit het geval is. Zij betoogt dat het Hof van Justitie de wettelijke definitie van het begrip havenarbeid niet in zijn beoordeling heeft betrokken, hetgeen het Grondwettelijk Hof volgens haar wel dient te doen.

A.1.2. Zij betoogt dat blijkens het antwoord van het Hof van Justitie de rechtvaardiging, wat betreft de verplichting om een beroep te doen op erkende havenarbeiders, te vinden is in de dwingende reden van algemeen belang om de arbeidsveiligheid in havengebieden te waarborgen en arbeidsongevallen te voorkomen.

A.1.3. Zij merkt op dat het Hof van Justitie de artikelen 1 en 2 van de Wet Havenarbeid op zichzelf niet ongeschikt acht. De noodzakelijkheid van de in het geding zijnde regeling dient volgens haar, onder verwijzing naar het arrest van het Hof van Justitie, op een alomvattende wijze te worden beoordeeld. Die alomvattende beoordeling impliceert dat er rekening wordt gehouden met de wettelijke definitie of omschrijving van het begrip havenarbeid.

Zij is van oordeel dat er sprake is van een onevenredige beperking van vrijheden die door de artikelen 49 en 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie worden gewaarborgd, indien de omschrijving van het begrip activiteiten opneemt waarvan vaststaat dat zij in een havengebied geen groter risico op onveiligheid of arbeidsongevallen meebrengen dan dezelfde activiteiten buiten het havengebied. Zij stelt dat de definitie van havenarbeid, die *in se* voorkomt in het koninklijk besluit van 12 januari 1973 « tot oprichting en tot vaststelling van de benaming en van de bevoegdheid van het Paritair Comité van het havenbedrijf » (hierna: het koninklijk besluit van 12 januari 1973) en het koninklijk besluit van 12 augustus 1974 « tot oprichting en tot vaststelling van de benaming en van de bevoegdheid van paritaire subcomités voor het havenbedrijf en tot vaststelling van het aantal leden ervan » (hierna: het koninklijk besluit van 12 augustus 1974), maar door de wetgever via de Wet Havenarbeid eigen werd gemaakt, onbetwistbaar excessief is doordat die omschrijving activiteiten opsomt die geen enkel verband houden met de veiligheidsrisico's in een havengebied en dus met de noodzaak om een beroep te doen op erkende havenarbeiders.

A.1.4. Volgens haar dient op de door het Hof van Cassatie voorgelegde prejudiciële vraag in het licht van het voorgaande te worden geantwoord dat de regeling discriminerend is en de vrijheid van handel en nijverheid schendt indien ze van toepassing is op activiteiten binnen en buiten een havengebied die geen verhoogd risico inzake de veiligheid van het havengebied en arbeidsongevallen met zich meebrengen. Dit geldt des te meer aangezien op het ogenblik van de feiten de voorwaarden voor de erkenning van havenarbeiders reeds in strijd waren met het Unierecht.

Voor het overige verwijst zij naar de uiteenzetting van haar standpunt in haar memorie van antwoord van 27 september 2018.

A.1.5. De nv « Middlegate Europe » merkt ten slotte op dat het Hof van Justitie ten onrechte niet is ingegaan op de tweede prejudiciële vraag over de eventuele mogelijkheid tot handhaving van de gevolgen. Zij betoogt dat een wetgevende ingreep is vereist indien het Grondwettelijk Hof de voormelde discriminatie en schending van de vrijheid van handel en nijverheid vaststelt, en dat in dat geval de vraag of de gevolgen kunnen worden gehandhaafd wel degelijk aan de orde is. Zij verwijst in dat verband naar de conclusie van de advocaat-generaal bij het Hof van Justitie.

A.2.1. De Ministerraad stelt dat het Hof van Justitie van oordeel is dat de in het geding zijnde regeling betreffende de verplichting om een beroep te doen op erkende havenarbeiders, zoals bepaald in de artikelen 1 en 2 van de Wet Havenarbeid, op zich de artikelen 49 en 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese

Unie niet schendt. Hij is van oordeel dat het loutere principe van het systeem van erkende havenarbeid, neergelegd in de artikelen 1 en 2 van de Wet Havenarbeid, noch de vrijheid van handel en nijverheid, noch de artikelen 49 en 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie schendt.

Volgens hem verzetten de voormelde verdragsbepalingen zich ook niet tegen het opleggen van voorwaarden en beperkingen in dat verband voor zover ze voldoen aan een dwingende reden van algemeen belang en ze noodzakelijk en evenredig zijn. De Ministerraad erkent dat het Hof van Justitie bepaalde grenzen heeft gesteld aan het systeem van erkende havenarbeid, maar die grenzen betreffen de concrete vormgeving van het systeem en niet het principe van het systeem zelf.

A.2.2. De Ministerraad erkent dat de concrete invullingsvoorwaarden, zoals bepaald in de uitvoeringsbesluiten waaronder het koninklijk besluit van 5 juli 2004 « betreffende de erkenning van havenarbeiders in de havengebieden die onder het toepassingsgebied vallen van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid », mogelijk een schending van de voormelde verdragsbepalingen inhouden indien zij niet zouden beantwoorden aan de vereisten van het Unierecht, maar dat doet volgens hem geen enkele afbreuk aan de principiële grondwettigheid en de verenigbaarheid met het Unierecht, van de artikelen 1 en 2 van de Wet Havenarbeid. In dat opzicht merkt hij op dat de Europese Commissie in het kader van haar onderzoek van de regeling geen aanpassingen van de artikelen 1 en 2 van de Wet Havenarbeid heeft gevraagd.

Hij is van oordeel dat de vraag of de concrete vormgeving van het systeem van erkende havenarbeid voldoet aan de door het Hof van Justitie bepaalde grenzen, buiten de bevoegdheid van het Grondwettelijk Hof valt.

A.2.3. Wat het antwoord op de door het Hof van Cassatie voorgelegde prejudiciële vraag betreft, is de Ministerraad, rekening houdend met het voorgaande, van oordeel dat de artikelen 1 en 2 van de Wet Havenarbeid de vrijheid van handel en nijverheid, in samenhang gelezen met de artikelen 49 en 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, niet schenden. Hij betoogt onder verwijzing naar zijn memorie van 6 juli 2018 vervolgens dat de in het geding zijnde bepalingen evenmin de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schenden. Hij merkt in dat verband nog op dat het Hof van Justitie geen graten ziet in feit dat ook activiteiten die geen laden en lossen van schepen in strikte zin uitmaken, dienen te worden uitgevoerd door erkende havenarbeiders wanneer zij binnen het havengebied worden verricht. Hij ziet nog bijkomende bevestiging in het gegeven dat het Hof van Justitie niet heeft geantwoord op de tweede door het Grondwettelijk Hof voorgelegde vraag. Hij besluit dan ook dat de door het Hof van Cassatie voorgelegde prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord.

A.2.4. De Ministerraad verzoekt in ondergeschikte orde in voorkomend geval de gevolgen van de artikelen 1 en 2 van de Wet Havenarbeid te handhaven. Hij verwijst daarvoor naar de door het Hof in zijn arrest nr. 94/2019 van 6 juni 2019 aangehaalde motieven.

A.3.1. De tussenkomende partijen leiden uit het arrest van het Hof van Justitie af dat er, wat de impact ervan op de havenarbeidersregeling betreft, een onderscheid dient te worden gemaakt tussen definitief vaststaande onverenigbaarheden en de nog door de nationale rechter vast te beoordelen onverenigbaarheden.

Volgens de tussenkomende partijen heeft het Hof van Justitie vastgesteld dat het monopolie van de poolarbeiders en de erkenningsprocedure, zoals van toepassing in de voorliggende zaak, strijdig zijn met het Unierecht, hetgeen betekent dat de door het Hof van Cassatie in zijn prejudiciële vraag aangehaalde grondwetsbepalingen en vrijheden zijn geschonden.

Het Hof van Justitie laat het daarentegen aan de nationale rechter over om na te gaan of andere aspecten van de regeling verenigbaar zijn met het Unierecht. Zij betogen dat het monopolie vervat in de artikelen 1 en 2 van de Wet Havenarbeid alleen verenigbaar is met het Unierecht indien *in concreto* blijkt dat de gehele regeling en de uitvoeringspraktijken in overeenstemming zijn met het Unierecht. Zolang de vooropgestelde alomvattende beoordeling niet heeft uitgewezen dat de regeling in haar geheel verenigbaar is met het Unierecht, zijn ook de bepalingen van de Wet Havenarbeid volgens hen niet verenigbaar met het recht van de Europese Unie.

De tussenkomende partijen stellen dat de nationale rechter ten eerste dient na te gaan of het erkenningsvereiste *in concreto* kan worden verantwoord op grond van overwegingen inzake arbeidsveiligheid. Zij betogen dat de veiligheidsargumentatie niet op reële gronden steunt en dat de regeling in haar geheel, op alomvattende wijze en *in concreto* getoetst, noch geschikt, noch evenredig is om het doel van arbeidsveiligheid te bewerkstelligen. Onder verwijzing naar de totstandkoming van de regeling in de jaren 70 betwisten zij dat er veiligheidsoverwegingen aan de basis van de regeling liggen. Zij zijn van oordeel dat de regeling is ingegeven door corporatisme (volgens hen in strijd met de negatieve vrijheid van vereniging, gewaarborgd bij artikel 11 van

het Europees Verdrag voor de rechten van de mens), hetgeen zich veruitwendigt in de zeer ruime definities van havenarbeid in het koninklijk besluit van 12 januari 1973 en het koninklijk besluit van 12 augustus 1974, eigen gemaakt door de wetgever. Het is volgens hen aan het Grondwettelijk Hof om zich in het licht van die begripsomschrijving over de verenigbaarheid met het Unierecht uit te spreken en het door het Hof van Cassatie voorgelegde verschil in behandeling te beoordelen.

In dat verband wijzen zij erop dat de begripsomschrijving die voortvloeit uit de voormelde koninklijke besluiten niet is opgesteld op grond van veiligheidsoverwegingen. Zij betogen dat tal van activiteiten die onder het ruim omschreven begrip havenarbeid ressorteren helemaal niet als onveilig kunnen worden beschouwd. Zij zijn ook van oordeel dat het argument inzake het door elkaar lopen van activiteiten en het daaraan verbonden veiligheidsrisico geen steek houdt. Zij stellen dat vele activiteiten thans strikt van elkaar gescheiden zijn, zelfs fysiek afgesloten zijn en op gespecialiseerde wijze verlopen. Het veiligheidsargument dat in 1972 eventueel kon gelden, geldt vandaag niet meer, onder meer gelet op de technologische evoluties inzake de werking. De ongevalstatistieken kunnen volgens de tussenkomende partijen evenmin overtuigen. Ook andere elementen wijzen erop dat het arbeidsveiligheidsargument niet coherent en systematisch doorwerkt in de havenarbeidersregeling. Zij wijzen erop dat voor gelegenheidsarbeiders en in andere havengebieden (bv. Luik) die argumentatie niet wordt doorgetrokken in de regels. Ook het systeem van een voorafgaande erkenning met het oog op veiligheid gaat te ver wanneer dat doel eveneens kan worden bereikt met normering en sanctionering achteraf.

Ten tweede stellen de tussenkomende partijen dat de nationale rechter dient vast te stellen dat de toepasselijke erkenningsvoorwaarden (attest van goed zedelijk gedrag, medische en psychotechnische geschiktheid, leeftijdsvereiste, taalkennis, voorbereidingslessen en een eindproef, ontstentenis van intrekking erkenning in de laatste vijf jaar) niet beantwoorden aan de veiligheidsdoelstelling en ongeschikt, onnodig en niet evenredig zijn. Dat betekent volgens hen ook dat de Wet Havenarbeid de toets aan het Unierecht niet doorstaat.

Ten derde wijzen zij op de inadequate beroepsmogelijkheden tegen beslissingen van de administratieve commissie. Ten vierde dient de nationale rechter de gebrekkige regeling inzake de geldigheid van een erkenning die in een andere lidstaat is verkregen, vast te stellen.

Ten vijfde wijzen zij op het monopolie van de werkgeversorganisaties, dat onverenigbaar is met het Unierecht. De onmogelijkheid voor werkgevers in havengebieden om een eigen arbeidsreserve op te richten, vloeit voort uit de combinatie van de verplichte erkenning, de verplichte afname uit het poolsysteem en de medefinanciering ervan. Veiligheidsoverwegingen kunnen daarvoor geen rechtvaardiging bieden. Het betreft een loutere afscherming ten opzichte van concurrerende sociale secretariaten en uitzendkantoren.

Ten slotte merken de tussenkomende partijen nog op dat de regeling inzake havenarbeid afbreuk doet aan de mededingingsregels bepaald in de artikelen 102 en 106, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

A.3.2. De tussenkomende partijen zijn van oordeel dat bij het beantwoorden van de door het Hof van Cassatie voorgelegde prejudiciële vraag rekening dient te worden gehouden met vier methodologische vereisten. Zo dienen de artikelen 1 en 2 van de Wet Havenarbeid in samenhang te worden gelezen met de voormelde koninklijke besluiten en andere uitvoeringsmaatregelen teneinde tot een alomvattende beoordeling te komen. Ten tweede dient de toetsing van het Hof ook rekening te houden met de mededingingsregels. Ten derde dient de beoordeling ook in het licht van artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens te geschieden. Ten vierde dient het Hof bij zijn beoordeling het regelgevend kader op het ogenblik van de feiten in het bodemgeschil in acht te nemen.

A.3.3. Wat de inhoudelijke beantwoording van de prejudiciële vraag betreft, merken zij allereerst op dat havenarbeid binnen een havengebied en havenarbeid daarbuiten vergelijkbaar zijn. In beide gevallen kan er sprake zijn van ongevaarlijke en routineuze activiteiten, waarbij in het eerste geval een monopolie van erkende havenarbeiders geldt en in het laatste geval niet.

Zij betogen dat het verschil in behandeling noch objectief, noch pertinent is. In de praktijk is noch de afbakening van de havengebieden, noch die van het begrip havenarbeid objectief verantwoord. De afbakening steunt immers niet op argumenten inzake arbeidsveiligheid, die in de hedendaagse omstandigheden en context van de havenarbeid overigens ook niet meer relevant zouden zijn. Een geografisch criterium van onderscheid is ook

niet pertinent om het veiligheidsdoel te verwezenlijken; evenmin is dat het geval voor talloze activiteiten. Zo vallen bepaalde activiteiten of bepaalde havens zonder meer buiten de regeling.

De in het geding zijnde regeling leidt volgens de tussenkomende partijen tot een ongelijkheid van behandeling tussen erkende havenarbeiders en andere werknemers. Het monopolie van erkende havenarbeiders kan ertoe leiden dat bedrijven andere werknemers dienen te ontslaan. Aldus heeft de regeling een negatieve weerslag op de werkzekerheid van niet-erkende werknemers. Voorts werkt de wettelijke regeling een discriminatie in de hand tussen bij een vakbond aangesloten erkende havenarbeiders en andere, niet bij een vakbond aangesloten werknemers. Ook discrimineert de in het geding zijnde regeling tussen erkende havenarbeiders, die worden opgeleid en geëxamineerd wat de veiligheidsopleiding betreft, en gelegenheidsarbeiders, onder wie jobstudenten, die noch een opleiding dienen te volgen, noch een examen dienen te ondergaan.

Ten slotte zijn de tussenkomende partijen van oordeel dat het verschil in behandeling ook onevenredige gevolgen met zich meebrengt. Zij voeren aan dat de arbeidsveiligheid ook op minder ingrijpende wijze kan worden bereikt door (1) een realistische omschrijving van het begrip havenarbeid op basis van objectieve, neutrale, transparante en wetenschappelijk onderbouwde criteria, (2) de toepassing van het gemeen arbeidsrecht, arbeidsveiligheidsrecht en socialezekerheidsrecht, (3) opleidingen, aangeboden door de individuele werkgever, al dan niet middels een beroep op externe professionals, (4) een door de werkgevers beheerd veiligheidscertificatiesysteem, (5) de toepassing van de bestaande Vlaamse regelgeving inzake beroepskwalificaties en (6) een effectief handavings- en sanctioneringsbeleid *a posteriori*.

De tussenkomende partijen zijn op grond van de reeds uiteengezette onverenigbaarheden van oordeel dat de in het geding zijnde regeling inzake havenarbeid artikel 23 van de Grondwet en de vrijheid van handel en nijverheid schendt. De prejudiciële vraag dient volgens hen dan ook bevestigend te worden beantwoord.

A.3.4. De tussenkomende partijen betogen onder verwijzing naar de conclusie van de advocaat-generaal bij het Hof van Justitie dat de gevolgen niet kunnen worden gehandhaafd.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de artikelen 1 en 2 van de wet van 8 juni 1972 « betreffende de havenarbeid » (hierna : de Wet Havenarbeid).

B.2.1. Artikel 1 van de Wet Havenarbeid bepaalt :

« Niemand mag in de havengebieden, havenarbeid laten verrichten door andere werknemers dan erkende havenarbeiders ».

B.2.2. Artikel 2 van de Wet Havenarbeid bepaalt :

« De omschrijving van de havengebieden en de havenarbeid zoals bepaald door de Koning in uitvoering van de artikelen 35 en 37 van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités, geldt voor de toepassing van deze wet ».

Ter uitvoering van de artikelen 35 en 37 van de wet van 5 december 1968 « betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités » bepalen twee koninklijke besluiten de omschrijving van « havenarbeid ».

Zo bepaalt artikel 1 van het koninklijk besluit van 12 januari 1973 « tot oprichting en tot vaststelling van de benaming en van de bevoegdheid van het Paritair Comité van het havenbedrijf » :

« Er wordt een paritair comité opgericht, genaamd ‘ Paritair Comité voor het havenbedrijf ’, dat bevoegd is voor de werknemers in het algemeen en hun werkgevers, te weten : alle werknemers en hun werkgevers die, in de havengebieden :

(A.) als hoofdzakelijke of bijkomstige activiteit havenarbeid verrichten, d.w.z. alle behandelingen van goederen welke per zee- of binnenschepen, spoorwagens of vrachtwagens aan- of afgevoerd worden, en de met deze goederen in verband staande bijkomende diensten, ongeacht deze activiteiten geschieden in de dokken, op bevaarbare waterwegen, op de kaden of in de instellingen welke gericht zijn op invoer, uitvoer en doorvoer van goederen, alsook alle behandelingen van goederen, welke per zee- of binnenschepen aan- of afgevoerd worden op de kaden van nijverheidsinstellingen.

Er wordt verstaan onder :

1. Alle behandelingen van goederen :

a) goederen : alle goederen, met inbegrip van containers en vervoermiddelen, slechts uitzondering gemaakt voor :

- de aanvoer alsmede de afvoer in bulk van aardolie, vloeibare aardolieprodukten en vloeibare grondstoffen voor de raffinaderijen, de chemische nijverheid en de opslag- en transformatiebedrijvigheden in petroleuminstallaties;

- vis aangevoerd met vissersvaartuigen;

- vloeibare gassen onder druk en in bulk.

b) behandelingen : laden, lossen, stuwen, ontstuwen, omstuwen, storten, trimmen, klasseren, sorteren, calibreren, stapelen, ontstapelen, alsmede samenstellen en ontbinden van eenheidsladingen.

2. De met deze goederen in verband staande bijkomende diensten : markage, wegen, meten, cuberen, controle, ontvangen, bewaken, met uitzondering van de bewakingsdiensten verricht door ondernemingen vallend onder de bevoegdheid van het Paritair Comité voor de bewakings- en/of toezichtsdiensten voor rekening van ondernemingen vallend onder het Paritair Comité voor het havenbedrijf afleveren, nemen van stalen en verzegelen, schoren en ontschoren.

[...] ».

Artikel 2 van het koninklijk besluit van 12 augustus 1974 « tot oprichting en tot vaststelling van de benaming en van de bevoegdheid van paritaire subcomités voor het havenbedrijf en tot vaststelling van het aantal leden ervan » bepaalt :

« De paritaire subcomités voor het havenbedrijf zijn bevoegd voor de werknemers in het algemeen en hun werkgevers, te weten :

alle werknemers en hun werkgevers die, in de havengebieden :

(A.) als hoofdzakelijke of bijkomstige activiteit havenarbeid verrichten, d.w.z. alle behandelingen van goederen welke per zee- of binnenschepen, spoorwagens of vrachtwagens aan- of afgevoerd worden, en de met deze goederen in verband staande bijkomende diensten, ongeacht deze activiteiten geschieden in de dokken, op bevaarbare waterwegen, op de kaden of in de instellingen welke gericht zijn op invoer, uitvoer en doorvoer van goederen, alsook alle behandelingen van goederen, welke per zee- of binnenschepen aan- of afgevoerd worden op de kaden van nijverheidsinstellingen.

Er wordt verstaan onder :

1. Alle behandelingen van goederen :

a) goederen : alle goederen, met inbegrip van containers en vervoermiddelen, slechts uitzondering gemaakt voor :

- de aanvoer alsmede de afvoer in bulk van aardolie, vloeibare aardolieprodukten en vloeibare grondstoffen voor de raffinaderijen, de chemische nijverheid en de opslag- en transformatiebedrijvigheden in petroleuminstallaties;

- vis aangevoerd met vissersvaartuigen;

- vloeibare gassen onder druk en in bulk.

b) behandelingen : laden, lossen, stuwen, ontstuwen, omstuwen, storten, trimmen, klasseren, sorteren, calibreren, stapelen, ontstapelen, alsmede samenstellen en ontbinden van eenheidsladingen.

2. De met deze goederen in verband staande bijkomende diensten : markage, wegen, meten, cuberen, controle, ontvangen, bewaken, met uitzondering van de bewakingsdiensten verricht door ondernemingen vallend onder de bevoegdheid van het Paritair Comité voor de bewakings- en/of toezichtsdiensten voor rekening van ondernemingen vallend onder het Paritair Comité voor het havenbedrijf, afleveren, nemen van stalen en verzegelen, schoren en ontschoren.

[...] ».

Uit de bepalingen van die koninklijke besluiten blijkt dat het begrip « havenarbeid » zowel vanuit een materieel als vanuit een territoriaal oogpunt wordt omschreven. Vanuit een materieel oogpunt wordt het begrip havenarbeid gedefinieerd aan de hand van activiteiten inzake goederenbehandeling en aanverwante diensten. Vanuit een territoriaal oogpunt is havenarbeid beperkt tot de aldus omschreven handelingen verricht in de geografisch gedefinieerde havengebieden, gebieden die met name de dokken, de kaden, de loodsen, de magazijnen en de laad- en opslagplaatsen omvatten.

B.2.3. Zoals in de verwijzingsbeslissing is aangegeven, maakt artikel 2 van de Wet Havenarbeid zich de omschrijving van de havenarbeid eigen die bepaald is in artikel 1 van het voormelde koninklijk besluit van 12 januari 1973 en in artikel 2 van het voormelde koninklijk besluit van 12 augustus 1974.

B.2.4. Artikel 3, eerste lid, van de Wet Havenarbeid bepaalt :

« De Koning bepaalt de voorwaarden en de modaliteiten van de erkenning van de havenarbeiders op advies van het voor het betrokken havengebied bevoegd paritair comité ».

Het koninklijk besluit van 5 juli 2004 « betreffende de erkenning van havenarbeiders in de havengebieden die onder het toepassingsgebied vallen van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid », vóór de wijziging ervan bij koninklijk besluit van 10 juli 2016 « tot wijziging van het koninklijk besluit van 5 juli 2004 betreffende de erkenning van havenarbeiders in de havengebieden die onder het toepassingsgebied vallen van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid » (hierna : het koninklijk besluit van 5 juli 2004), zoals van toepassing in het bodemgeschil, bepaalt de vereisten om erkend te worden als havenarbeider (artikel 4), de gevolgen van de erkenning met betrekking tot de opname in een contingent (cf. de pool) van havenarbeiders (artikel 2), de geldigheid van de erkenning (artikel 4), de intrekking, de schorsing en het verval van de erkenning (artikelen 7 tot 9), de procedure met betrekking tot de aanvraag, de schorsing en de intrekking van een erkenning (artikelen 1, §§ 2 en 3, 10 en 11) en de samenstelling van de erkenningscommissie (artikel 1, § 1).

B.3. Het verwijzende rechtscollege vraagt het Hof na te gaan of de artikelen 1 en 2 van de Wet Havenarbeid bestaanbaar zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 23, tweede lid, van de Grondwet en met de vrijheid van handel

en nijverheid, in zoverre zij de verplichting voor de personen, instellingen of ondernemingen die in een havengebied activiteiten ontplooiën, om hiervoor een beroep te doen op erkende havenarbeiders, niet beperken tot het laden en lossen van schepen, maar die verplichting eveneens opleggen voor handelingen die ook buiten de havengebieden kunnen worden verricht.

B.4. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dat beginsel verzet er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de betwiste maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.5.1. Artikel 23, tweede lid en derde lid, 1^o, van de Grondwet bepaalt :

« Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid :

1^o het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen ».

B.5.2. Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 23 van de Grondwet blijkt dat de Grondwetgever de vrijheid van handel en nijverheid of de vrijheid van ondernemen niet heeft willen verankeren in de begrippen « recht op arbeid » en « vrije keuze van beroepsarbeid » (*Parl. St.*, Senaat, BZ 1991-1992, nr. 100-2/3^o, p. 15; nr. 100-2/4^o, pp. 93 tot 99; nr. 100-2/9^o, pp. 3 tot 10). Eenzelfde benadering blijkt eveneens uit de indiening van verschillende voorstellen tot « herziening van artikel 23, derde lid, van de Grondwet, teneinde het aan te

vullen met een 6°, ter vrijwaring van de vrijheid van handel en nijverheid » (*Parl. St.*, Senaat, 2006-2007, nr. 3-1930/1; Senaat, BZ 2010, nr. 5-19/1; Kamer, 2014-2015, DOC 54-0581/001).

B.5.3. Het Hof heeft daarentegen meermaals in zijn toetsing aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, de vrijheid van handel en nijverheid zoals zij door het decreet d'Allarde van 2 en 17 maart 1791 werd gewaarborgd en thans door artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht wordt gewaarborgd, betrokken.

B.5.4. De vrijheid van handel en nijverheid kan niet als een absolute vrijheid worden opgevat. Zij belet niet dat de wet, het decreet of de ordonnantie de economische bedrijvigheid van personen en ondernemingen regelt. De bevoegde wetgever zou pas onredelijk optreden indien hij de vrijheid van handel en nijverheid zou beperken zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel.

B.5.5. De vrijheid van handel en nijverheid is bovendien nauw verwant met de vrijheid van beroep, het recht om te werken en de vrijheid van ondernemerschap, die door de artikelen 15 en 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie worden gewaarborgd, en met een aantal fundamentele vrijheden die gewaarborgd zijn bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna : het VWEU), zoals het vrij verrichten van diensten (artikel 56 van het VWEU) en de vrijheid van vestiging (artikel 49 van het VWEU).

B.6. Het Hof heeft bijgevolg bij zijn arrest nr. 94/2019 van 6 juni 2019 de volgende prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie gesteld :

« 1. Dient artikel 49 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 56 van hetzelfde Verdrag, met de artikelen 15 en 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en met het gelijkheidsbeginsel, aldus te worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling die personen of ondernemingen die in een Belgisch havengebied activiteiten van havenarbeid in de zin van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid - waaronder activiteiten die vreemd zouden zijn aan het laden en lossen van schepen in strikte zin - wensen te verrichten, verplicht om enkel een beroep te doen op erkende havenarbeiders ?

2. Kan het Grondwettelijk Hof, indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, de gevolgen van de in het geding zijnde artikelen 1 en 2 van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid voorlopig handhaven teneinde rechtsonzekerheid en sociale onvrede te

voorkomen en de wetgever in staat te stellen ze in overeenstemming te brengen met de uit het recht van de Europese Unie voortvloeiende verplichtingen ? ».

B.7. Door de Raad van State werden in dezelfde periode zeven prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie gesteld over de uitlegging van onder meer de artikelen 49 en 56 van het VWEU en de verenigbaarheid van een aantal artikelen van het koninklijk besluit van 5 juli 2004, zoals gewijzigd bij het koninklijk besluit van 10 juli 2016, met die verdragsbepalingen (zaak C-407/19). Bij beslissing van de president van het Hof van Justitie van 19 juli 2020 werden de verwijzingen door het Grondwettelijk Hof (zaak C-471/19) en door de Raad van State (zaak C-407/19) gevoegd.

B.8. Bij zijn arrest van 11 februari 2021 in zake *Katoen Natie Bulk Terminals NV e.a.* (C-407/19 en C-471/19) heeft het Hof van Justitie met betrekking tot de door het Grondwettelijk Hof gestelde prejudiciële vragen geoordeeld :

« *Eerste vraag*

55. Met zijn eerste vraag in zaak C-471/19 wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 49 en 56 VWEU, de artikelen 15 en 16 van het Handvest en het gelijkheidsbeginsel aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling op grond waarvan personen of ondernemingen die in een havengebied havenactiviteiten willen uitvoeren, waaronder ook activiteiten die geen verband houden met het laden en lossen van schepen in strikte zin, uitsluitend een beroep mogen doen op havenarbeiders die als zodanig zijn erkend overeenkomstig de voorwaarden en bepalingen die ter uitvoering van die regeling zijn vastgesteld.

56. Om te beginnen moet erop worden gewezen dat – wat de vraag betreft of een nationale regeling op grond waarvan ondernemingen die havendiensten willen verrichten, een beroep moeten doen op erkende havenarbeiders, verenigbaar is met de artikelen 15 en 16 van het Handvest – een toetsing aan de artikelen 49 en 56 VWEU van de beperking die een nationale regeling inhoudt ook geldt voor de mogelijke beperkingen van de uitoefening van de rechten en vrijheden die zijn neergelegd in de artikelen 15 tot en met 17 van het Handvest, zodat een afzonderlijke toetsing aan het beginsel van de vrijheid van ondernemerschap niet nodig is (zie in die zin arrest van 20 december 2017, *Global Starnet*, C-322/16, EU:C:2017:985, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

57. Aangezien de verwijzende rechter in zaak C-471/19 in zijn eerste vraag het gelijkheidsbeginsel heeft genoemd, moet worden opgemerkt dat een nationale regeling als die welke in deze vraag aan de orde is, gelijkelijk van toepassing is op zowel ingezetenen als niet-ingezetenen marktdeelnemers, die dus op gelijke voet worden behandeld.

58. Uit vaste rechtspraak van het Hof vloeit evenwel voort dat de artikelen 49 en 56 VWEU in de weg staan aan elke nationale maatregel die, zelfs wanneer hij zonder discriminatie op grond van nationaliteit van toepassing is, het gebruik van de door die Verdragsbepalingen

gewaarborgde vrijheid van vestiging en van dienstverrichting door burgers van de Europese Unie onmogelijk kan maken, kan belemmeren of minder aantrekkelijk kan maken (arrest van 10 juli 2014, *Conorzio Stabile Libor Lavori Pubblici*, C-358/12, EU:C:2014:2063, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

59. Zoals de verwijzende rechter in zaak C-471/19 en de advocaat-generaal in de punten 52 en 53 van zijn conclusie hebben opgemerkt, moet worden vastgesteld dat een regeling van een lidstaat op grond waarvan ondernemingen uit andere lidstaten die zich in die lidstaat willen vestigen om aldaar havenactiviteiten uit te voeren of die, zonder zich daar te vestigen, aldaar havendiensten willen verrichten, uitsluitend een beroep mogen doen op havenarbeiders die als zodanig zijn erkend, eraan in de weg staat dat dergelijke ondernemingen gebruikmaken van hun eigen personeel of andere, niet-erkende havenarbeiders in dienst nemen, en dus tot gevolg kan hebben dat vestiging in de betrokken lidstaat of het aldaar verrichten van diensten door die ondernemingen wordt belemmerd of minder aantrekkelijk wordt.

60. Die regeling vormt derhalve een beperking van de door de artikelen 49 en 56 VWEU gewaarborgde vrijheden (zie naar analogie arrest van 11 december 2014, *Commissie/Spanje*, C-576/13, niet gepubliceerd, EU:C:2014:2430, punten 37 en 38).

61. Dergelijke beperkingen kunnen hun rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang indien zij geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te verzekeren en niet verder gaan dan noodzakelijk is om dit doel te bereiken, wat inhoudt dat er geen minder beperkende maatregelen zijn die even doeltreffend zouden zijn om dat doel te bereiken (zie in die zin arresten van 11 december 2007, *International Transport Workers' Federation en Finnish Seamen's Union*, C-438/05, EU:C:2007:772, punt 75; 10 juli 2014, *Conorzio Stabile Libor Lavori Pubblici*, C-358/12, EU:C:2014:2063, punt 31, en 11 december 2014, *Commissie/Spanje*, C-576/13, niet gepubliceerd, EU:C:2014:2430, punten 47 en 53).

62. Uit de in punt 39 van het onderhavige arrest samengevatte aanwijzingen van de verwijzende rechter in zaak C-471/19, die overeenkomen met de toelichting van de Belgische regering in haar schriftelijke opmerkingen, blijkt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bepalingen van de wet betreffende de havenarbeid in wezen ertoe strekken om de veiligheid in de havengebieden te waarborgen, arbeidsongevallen te voorkomen, ervoor te zorgen dat er, gelet op de fluctuerende arbeidsvraag in deze gebieden, voldoende gespecialiseerde arbeidskrachten zijn, en de gelijke behandeling van alle havenarbeiders inzake sociale rechten te garanderen.

63. Wat ten eerste het doel betreft dat alle havenarbeiders gelijk worden behandeld op het gebied van sociale rechten, dient eraan te worden herinnerd dat de bescherming van werknemers een dwingende reden van algemeen belang vormt die een beperking van de vrijheden van verkeer kan rechtvaardigen (zie met name arresten van 11 december 2007, *International Transport Workers' Federation en Finnish Seamen's Union*, C-438/05, EU:C:2007:772, punt 77, en 11 december 2014, *Commissie/Spanje*, C-576/13, niet gepubliceerd, EU:C:2014:2430, punt 50).

64. Een dergelijk doel kan echter niet worden bereikt met een nationale regeling die personen of ondernemingen die in een havengebied havenactiviteiten willen uitoefenen, verplicht om uitsluitend erkende havenarbeiders in te zetten, aangezien het enkele feit dat een havenarbeider als zodanig is erkend, niet impliceert dat hij noodzakelijkerwijs dezelfde sociale rechten zal hebben als alle andere erkende havenarbeiders. Uit het verzoek om een prejudiciële

beslissing blijkt immers dat dit doel kan worden bereikt middels de verplichting voor de werkgevers van havenarbeiders om zich bij één organisatie aan te sluiten. Die verplichting kan worden opgelegd krachtens artikel 3*bis* van de wet betreffende de havenarbeid, dat in de onderhavige vraag niet aan de orde is.

65. Wat ten tweede het doel betreft om ervoor te zorgen dat er voldoende gespecialiseerde arbeidskrachten zijn – ervan uitgaande dat dit kan worden beschouwd als een dwingende reden van algemeen belang in de zin van de in punt 61 van dit arrest aangehaalde rechtspraak –, is het zo dat, zoals de advocaat-generaal in punt 68 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, een rigide systeem dat voorziet in een beperkte pool van erkende havenarbeiders waar elke onderneming die havenactiviteiten wil uitoefenen, een beroep op moet doen, verder gaat dan nodig is om dat doel te verwezenlijken.

66. Wat ten derde het meer specifieke doel betreft om de veiligheid in de havengebieden te waarborgen en arbeidsongevallen te voorkomen, is de bescherming van werknemers, zoals blijkt uit punt 63 van het onderhavige arrest, een van de dwingende redenen van algemeen belang die een beperking van de vrijheden van verkeer kan rechtvaardigen.

67. Hetzelfde geldt voor het meer specifieke doel om de veiligheid in de havengebieden te waarborgen (zie in die zin arrest van 11 december 2014, *Commissie/Spanje*, C-576/13, niet gepubliceerd, EU:C:2014:2430, punten 49-52).

68. Aangezien met de artikelen 1 en 2 van de wet betreffende de havenarbeid slechts wordt voorzien in de invoering van een stelsel voor de erkenning van havenarbeiders, maar de voorwaarden en concrete uitvoeringsbepalingen daarvan moeten worden vastgesteld bij krachtens artikel 3 van die wet genomen besluiten, kan – zoals de advocaat-generaal in de punten 70 en 71 van zijn conclusie heeft opgemerkt – in dit verband niet worden aangenomen dat deze bepalingen op zich ongeschikt of onevenredig zijn om de veiligheid in de havengebieden en het voorkomen van arbeidsongevallen te waarborgen.

69. Of een dergelijke regeling noodzakelijk en evenredig is en daarmee de vraag of zij verenigbaar is met de artikelen 49 en 56 VWEU, moet immers op een alomvattende wijze worden beoordeeld, rekening houdende met alle voorwaarden voor de erkenning van havenarbeiders en de wijze waarop die regeling ten uitvoer wordt gelegd.

70. Een nationale regeling volgens welke ondernemingen die havendiensten willen verrichten, een beroep moeten doen op erkende havenarbeiders, is slechts evenredig aan het nagestreefde doel indien de erkenning van de havenarbeiders is gebaseerd op objectieve, niet-discriminerende en vooraf kenbare criteria die grenzen stellen aan de uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid van de instantie die verantwoordelijk is voor de erkenning van die arbeiders, zodat deze bevoegdheid niet op willekeurige wijze wordt gebruikt (zie naar analogie arrest van 17 juli 2008, *Commissie/Frankrijk*, C-389/05, EU:C:2008:411, punt 94 en aangehaalde rechtspraak).

71. Aangezien een dergelijke regeling bovendien tot doel heeft de veiligheid in de havengebieden te waarborgen en arbeidsongevallen te voorkomen, mogen de erkenningsvoorwaarden voor havenarbeiders logischerwijs uitsluitend betrekking hebben op de vraag of deze arbeiders beschikken over de eigenschappen en vaardigheden die nodig zijn om de hun opgedragen taken veilig uit te voeren.

72. Daartoe kan, zoals de advocaat-generaal in punt 76 van zijn conclusie heeft opgemerkt, in voorkomend geval worden bepaald dat havenarbeiders, om te worden erkend, over een toereikende beroepsopleiding moeten beschikken.

73. Eisen dat een dergelijke opleiding door één bepaalde instantie in de betrokken lidstaat wordt verstrekt of gecertificeerd, zonder rekening te houden met de eventuele erkenning van de betrokkenen als havenarbeider in een andere lidstaat van de Unie of met de opleiding die zij in een andere lidstaat van de Unie zouden hebben gevolgd en met de beroepsvaardigheden die zij aldaar zouden hebben verworven, zou echter onevenredig zijn aan het nagestreefde doel (zie in die zin arrest van 5 februari 2015, *Commissie/België*, C-317/14, EU:C:2015:63, punten 27-29).

74. Bovendien is, zoals de advocaat-generaal in punt 88 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, de beperking van het aantal voor erkenning in aanmerking komende havenarbeiders en daarmee de vorming van een beperkte pool van dergelijke arbeiders waar elke onderneming die havenactiviteiten wil uitvoeren een beroep op moet doen – in de veronderstelling dat dit de veiligheid in de havengebieden kan waarborgen – beslist onevenredig aan de verwezenlijking van dat doel.

75. Dit doel kan immers ook worden bereikt door te bepalen dat elke arbeider die kan aantonen dat hij over de vereiste beroepsvaardigheden beschikt en eventueel ook een passende opleiding heeft gevolgd, als havenarbeider kan worden erkend.

76. Gelet op een en ander moet op de eerste vraag in zaak C-471/19 worden geantwoord dat de artikelen 49 en 56 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling op grond waarvan personen of ondernemingen die in een havengebied havenactiviteiten willen uitvoeren, waaronder ook activiteiten die geen verband houden met het laden en lossen van schepen in strikte zin, uitsluitend een beroep mogen doen op havenarbeiders die als zodanig zijn erkend overeenkomstig de voorwaarden en bepalingen die ter uitvoering van die regeling zijn vastgesteld, mits die voorwaarden en bepalingen gebaseerd zijn op objectieve, niet-discriminerende en vooraf kenbare criteria aan de hand waarvan havenarbeiders uit andere lidstaten kunnen aantonen dat zij in hun lidstaat van herkomst aan gelijkwaardige eisen voldoen als die welke voor binnenlandse havenarbeiders gelden, en er voorts geen sprake is van een beperkte pool van havenarbeiders die voor een dergelijke erkenning in aanmerking kunnen komen.

Tweede vraag

77. De tweede vraag in zaak C-471/19 betreft de situatie waarin uit het antwoord op de eerste vraag zou voortvloeien dat de artikelen 49 en 56 VWEU zich verzetten tegen een nationale regeling zoals de artikelen 1 en 2 van de wet betreffende de havenarbeid. De verwijzende rechter in deze zaak wenst in wezen te vernemen of hij in dat geval de gevolgen van deze artikelen voorlopig in stand kan laten teneinde rechtsonzekerheid en sociale onrust binnen de betrokken lidstaat te voorkomen.

78. Uit het antwoord op de eerste vraag blijkt dat nationale bepalingen als de artikelen 1 en 2 van de wet betreffende de havenarbeid als zodanig niet onverenigbaar zijn met de in de artikelen 49 en 56 VWEU neergelegde vrijheden, maar dat voor de beoordeling van de vraag of een krachtens dergelijke bepalingen ingevoerde regeling zich verdraagt met deze vrijheden,

een alomvattende aanpak vereist is waarbij alle voorwaarden en bepalingen ter uitvoering van die regeling in aanmerking worden genomen.

79. In deze omstandigheden hoeft de tweede prejudiciële vraag in zaak C-471/19 niet te worden beantwoord ».

In het dictum van zijn arrest heeft het Hof van Justitie voor recht gezegd :

« 1. De artikelen 49 en 56 VWEU moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling op grond waarvan personen of ondernemingen die in een havengebied havenactiviteiten willen uitvoeren, waaronder ook activiteiten die geen verband houden met het laden en lossen van schepen in strikte zin, uitsluitend een beroep mogen doen op havenarbeiders die als zodanig zijn erkend overeenkomstig de voorwaarden en bepalingen die ter uitvoering van die regeling zijn vastgesteld, mits die voorwaarden en bepalingen gebaseerd zijn op objectieve, niet-discriminerende en vooraf kenbare criteria aan de hand waarvan havenarbeiders uit andere lidstaten kunnen aantonen dat zij in hun lidstaat van herkomst aan gelijkwaardige eisen voldoen als die welke voor binnenlandse havenarbeiders gelden, en er voorts geen sprake is van een beperkte pool van havenarbeiders die voor een dergelijke erkenning in aanmerking kunnen komen ».

B.9. Het is vaste rechtspraak van het Hof van Justitie dat de krachtens artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie op de lidstaten rustende verplichting om alle algemene of bijzondere maatregelen te treffen welke geschikt zijn om de nakoming van de uit de Verdragen of uit de handelingen van de instellingen van de Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren, voor alle overheidsinstanties in de lidstaten geldt, en dus, binnen het kader van hun bevoegdheden, ook voor de rechterlijke instanties. Het staat luidens die rechtspraak aan de nationale rechter om de nationale bepalingen die hij moet toepassen, zoveel mogelijk in overeenstemming met de eisen van het Unierecht uit te leggen (HvJ, 13 november 1990, C-106/89, *Marleasing*, punt 8; 5 oktober 1994, C-165/91, *van Munster*, punt 34; 26 september 2000, C-262/97, *Engelbrecht*, punten 38 en 39).

B.10. Het Hof van Justitie heeft in voormeld arrest van 11 februari 2021 geoordeeld dat de artikelen 49 en 56 van het VWEU zich niet verzetten tegen een nationale regeling op grond waarvan personen of ondernemingen die in een havengebied havenactiviteiten willen uitvoeren, waaronder ook activiteiten die geen verband houden met het laden en lossen van schepen in strikte zin, uitsluitend een beroep mogen doen op havenarbeiders die als zodanig zijn erkend overeenkomstig de voorwaarden en bepalingen die ter uitvoering van die regeling zijn vastgesteld, mits aan welbepaalde voorwaarden is voldaan.

B.11. Die voorwaarden en bepalingen dienen, aldus het Hof van Justitie, gebaseerd te zijn op objectieve, niet-discriminerende en vooraf kenbare criteria aan de hand waarvan havenarbeiders uit andere lidstaten kunnen aantonen dat zij in hun lidstaat van herkomst aan gelijkwaardige eisen voldoen als die welke voor binnenlandse havenarbeiders gelden, en er voorts geen sprake is van een beperkte pool van havenarbeiders die voor een dergelijke erkenning in aanmerking kunnen komen.

B.12. Zoals ook het Hof van Justitie heeft geoordeeld in het arrest van 11 februari 2021 (punt 68), wordt met de Wet Havenarbeid, en in het bijzonder artikel 1 van die wet, slechts op algemene wijze voorzien in de invoering van een stelsel voor de erkenning van havenarbeiders, en worden de voorwaarden en concrete uitvoeringsbepalingen krachtens artikel 3 van diezelfde wet bepaald door de Koning, hetgeen is gebeurd in het koninklijk besluit van 5 juli 2004.

Noch artikel 26, § 1, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, noch enige andere grondwettelijke of wettelijke bepaling verleent het Hof de bevoegdheid om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de vraag of de bepalingen van een koninklijk besluit de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schenden.

B.13. Door het verwijzende rechtscollege wordt aan het Hof gevraagd om te onderzoeken of de identieke behandeling van, enerzijds, het laden en lossen van schepen in strikte zin en, anderzijds, de overige activiteiten die onder het begrip « havenarbeid » ressorteren, bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Aldus begrepen houdt de vraag eveneens verband met het toepassingsgebied van de verplichting om een beroep te doen op erkende havenarbeiders.

Uit de elementen van het dossier en de verwijzingsbeslissing blijkt dat het bodemgeschil betrekking heeft op een administratieve geldboete die werd opgelegd aan een transportonderneming omdat een van haar werknemers, zonder over een erkenning te beschikken als havenarbeider, activiteiten heeft verricht die bestonden uit het klaarzetten van trailers op een kade voor verscheping, met een daarvoor specifiek bestemd voertuig, een zogenaamde « tugmaster ».

Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die situatie. Het dient bijgevolg enkel de identieke behandeling te beoordelen van, enerzijds, het laden en lossen van schepen in strikte zin en, anderzijds, de activiteiten in het havengebied die aan de orde zijn in het bodemgeschild.

B.14. Zoals vermeld in B.2.2, omvat « havenarbeid » « alle behandelingen van goederen welke per zee- of binnenschepen, spoorwagens of vrachtwagens aan- of afgevoerd worden, en de met deze goederen in verband staande bijkomende diensten, ongeacht deze activiteiten geschieden in de dokken, op bevaarbare waterwegen, op de kaden of in de instellingen welke gericht zijn op invoer, uitvoer en doorvoer van goederen, alsook alle behandelingen van goederen, welke per zee- of binnenschepen aan- of afgevoerd worden op de kaden van nijverheidsinstellingen ». Tot de « behandelingen » van goederen behoren niet alleen « laden » en « lossen », maar ook « stuwen, ontstuwen, omstuwen, storten, trimmen, klasseren, sorteren, calibreren, stapelen, ontstapelen, alsmede samenstellen en ontbinden van eenheidsladingen ». De met de desbetreffende goederen in verband staande bijkomende diensten, namelijk « markage, wegen, meten, cuberen, controle, ontvangen, bewaken [...], afleveren, nemen van stalen en verzegelen, schoren en ontschoren », vallen eveneens onder de wettelijke omschrijving (artikel 1 van het koninklijk besluit van 12 januari 1973 en artikel 2 van het koninklijk besluit van 12 augustus 1974).

B.15. De verplichting om voor het verrichten van havenarbeid uitsluitend een beroep te doen op erkende havenarbeiders is onder meer ingegeven door de noodzaak om de veiligheid in de havengebieden te waarborgen en om arbeidsongevallen te voorkomen.

Rekening houdend met zowel de aard van de in het geding zijnde activiteiten als de plaats waar zij worden verricht, te weten het klaarzetten van trailers op een kade voor verschepping, met een daarvoor specifiek bestemd voertuig, blijkt niet dat zij, vanuit het oogpunt om de veiligheid in de havengebieden te waarborgen, risico's inhouden waarvan de omvang dermate verschilt van die van de risico's bij het laden en lossen van schepen in strikte zin, dat een gelijke behandeling van de beide soorten havenarbeid, voor wat de verplichting betreft om een beroep te doen op erkende havenarbeiders, zonder redelijke verantwoording is.

B.16. De artikelen 1 en 2 van de Wet Havenarbeid zijn bijgevolg niet onbestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de vrijheid van handel en nijverheid, in zoverre zij van toepassing zijn op de in het bodemgeschil in het geding zijnde activiteit.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De artikelen 1 en 2 van de wet van 8 juni 1972 « betreffende de havenarbeid » schenden niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de vrijheid van handel en nijverheid, in zoverre zij van toepassing zijn op de in het bodemgeschil in het geding zijnde activiteiten.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 25 november 2021.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

L. Lavrysen